DISCUSSION PAPER

PROPOSAL TO AMEND THE ENVIRONMENTAL CONTAMINANTS ACT

Environmental Protection Service
Environment Canada

The purpose of this document is to highlight proposals for amendments to the Environmental Contaminants Act, to serve as a basis for initiating consultation and to solicit views and reactions to the proposals. Its distribution is not intended to signify publication. If the document is referenced, it should be cited as an unpublished paper of the Branch indicated below.

Any comments concerning the contents should be directed to:

Director
Commercial Chemicals Branch
Environmental Protection Service
Environment Canada
Ottawa, Ontario
K1A 1C8

CC-10
February 1985

TABLE OF CONTENTS

		Page
1	INTRODUCTION	1
2	NEW CHEMICALS ASSESSMENT AND CONTROL	3
3	UPGRADING THE ENVIRONMENTAL CONTAMINANTS ACT	8
4	NOTIFICATION OF EXPORTS OF DANGEROUS CHEMICALS	11
5	FURTHER INFORMATION	14

1 INTRODUCTION

The Environmental Contaminants Act empowers Environment Canada and Health and Welfare Canada to collect data and conduct investigations on a wide range of properties of a substance, or class of substances to determine if the potential exists for a substance to enter the environment and to pose a threat to human health or to the environment. Should it be determined that a substance does pose a significant danger to human health or the environment, the Environmental Contaminants Act may be used to control the release, importation, manufacture and processing of that substance and its content in products.

Since the promulgation of the Act in 1976, considerable experience has been gained in implementing the various provisions of the Act and a number of difficulties have been encountered. This has led to a review of the Act and its provisions and, as a result, to the development of a proposal for a number of improvements to the Act. These changes have been grouped into three general categories which are briefly described below.

1) New chemicals assessment and control: A proposal has been developed to improve the existing provision of the Act for new chemicals reporting (subsection 4(6)), which has been shown through experience to have a number of deficiencies, and to bring Canada's program for the assessment of new chemicals in line with the approaches used in other countries.
2) Upgrading of the Act: Detailed examination of the text has revealed a number of inconsistencies within the Act as well as several other instances where alternative wording would better serve to meet the objectives of environmental and health protection.
3) Notification of Exports of Dangerous Chemicals: The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and the United Nations Environmental Programme (UNEP), among others, are pursuing efforts to require exporting nations to notify importing nations upon exportation of a chemical that is banned or severely restricted in the exporting country. It is proposed that the Environmental Contaminants Act be amended to provide legislative authority to require this notification.

The purpose of this document is to highlight the proposed legislative amendments within each of these three areas, to serve as a basis for initiating consultation on

these changes, and to solicit views and reactions to the proposals. During the consultation process, recognition must be given both to the need to protect the environment and human health and to the desire to take into account consequences of the proposed amendments for Canadian industry, especially with regard to international competitiveness. This consultation process will involve other federal government departments, provincial governments, industrial associations, public interest groups and the general public.

2 NEW CHEMICALS ASSESSMENT AND CONTROL

One of the major deficiencies of the Environmental Contaminants Act (ECA) is that it does not adequately provide for the identification and assessment of chemicals newly introduced to Canada before they become distributed in commerce and, consequently, dispersed in the environment.

At the time the ECA came into effect in 1976, the reporting of new commercial chemicals and formal assessment of their hazards had not generally been carried out anywhere in the world, although rigorous schemes did exist for the registration and approval of certain categories of new chemicals such as pesticides, drugs and food additives. Since then, many countries (e.g., U.S., Japan, and European Economic Community countries) have introduced legislation to control chemicals that are being introduced into general commercial use for the first time.

In response to these developments, the OECD undertook a special program dealing with the international harmonization of approaches to such legislation and issued various decisions, recommendations and guiding principles on features such as information needs (e.g., MPD - minimum premarketing set of data), testing, exchange of confidential information, good laboratory practice, and mutual acceptance of data. Canada has supported this exercise and intends to implement these initiatives.

The existing "new chemicals" provision of the Environmental Contaminants Act is subsection 4(6), as amended by the 4th Corrective Law (June 1984), which states:

> "Where, during a calendar year, a person manufactures or imports a chemical compound in excess of five hundred kilograms and he manufactures or imports that compound in excess of that quantity for the first time, he shall, within three months of manufacturing or importing the said quantity, notify the Minister of:

(a) the date of the manufacturing or importing;
(b) the name of the compound;
(c) the quantity manufactured or imported during that year; and
(d) any information in his possession respecting any danger to human health or the environment posed by this compound."

The intent of this feature of the ECA is to make the government aware of chemicals entering Canadian commerce for the first time and to allow assessments to be made of potential risks to health or the environment. However, a number of deficiencies

prevent the realization of the original intent of this provision of the Act. Some of the major deficiencies are as follows:

1) There is no way of determining if a chemical reported under subsection 4(6) is really being manufactured or imported for the first time in Canada as no comprehensive list of the chemicals used in Canada has ever been prepared. This causes the unnecessary reporting of many chemicals which are not, in fact, new to Canada. The result is an unnecessary burden on both government and industry which does not further the goal of protecting health and the environment from dangerous new chemicals.

2) The provisions of subsection 4(6) are inadequate to enable the federal government to obtain the information needed to assess the potential effects of new chemicals on health and the environment. The ECA requires notification of the name, quantity and "any information in his possession respecting any danger to human health or the environment posed by this compound." As most of the notified chemicals are imported, Canadian companies do not always have ready access to the basic data, particularly confidential data on chemical identity or health and environmental matters. The federal government currently cannot compel the notifier to provide information not in his possession and, in many cases, cannot carry out even a preliminary hazard assessment without that information. Furthermore, the mere absence of information is not a sufficient legal basis for the Minister of the Environment to have a concern for a chemical's potential environmental effects and, in such cases, industry cannot be compelled to carry out testing to provide information needed for assessment purposes.

3) No provision is made for control of new chemicals in the absence of sufficient information to demonstrate an environmental or health hazard. Currently, one must follow the lengthy process of scheduling and regulation-making after assessment and decision-making have been carried out. This means that a new chemical may be in use for some years before a control action is taken, even if the available information is sufficient to make the necessary decisions and initiate the development of regulations.

4) The present legislation does not provide for either premanufacture or premarket notification. Notifications are currently received after a chemical has been introduced to Canada and if a concern is raised about the safety of a chemical, the chemical is already in the marketplace.

5) Because there is no provision in the ECA for exemptions to subsection 4(6), chemicals with uses controlled under other legislation administered by other agencies are also subject to reporting under subsection 4(6). The overlap of reporting requirements that results is wasteful of resources for both government and industry.

These and other minor deficiencies have prevented the subsection 4(6) activities from meeting the original objectives envisaged by Parliament. Furthermore, the present powers of the ECA do not allow Canada to take actions to support the decisions and recommendations that have resulted from OECD activities or to participate in world-wide efforts to ensure that all new chemicals in international commerce are adequately reviewed before introduction into society. The present requirements of the ECA also place an unfair burden on companies that import or manufacture for the first time a chemical that is already in use by other companies. The notifying company may be requested to provide information on health and environmental effects of the product, whereas the competitors would not be asked for this information.

It is proposed that amendments be made to the Environmental Contaminants Act which would enable the Government of Canada to identify chemicals new to Canada, to compel the generation and submission of information to assess their potential impact on human health and the environment, and to provide for controls or restrictions on the use of hazardous new chemicals prior to entry into the Canadian marketplace. In addition to an analysis of the deficiencies and problems encountered in administering subsection 4(6) of the Act, a careful review was conducted of relevant new chemicals legislation of other countries. The proposed amendments would represent a major change to the ECA and include the following elements:

1) The ECA currently uses the term "chemical compound" in subsection 4(6) but does not define it and a unique identification is not always obtained for a notified chemical. It is proposed that the term "chemical" be used and that it be defined as "any organic or inorganic substance of particular molecular identity including (a) any combination occurring as a result of a chemical reaction or occurring in nature, and (b) any element or uncombined radical".

2) The ECA would be amended to provide the power to develop a list of "existing" chemicals which are or were in use in Canada prior to a specified date. A new chemical would be defined as one that is not on the list. The list of existing

chemicals would be modified from time to time by adding the names of new chemicals two years after they enter Canadian commerce.

3) A provision would be made that whenever a person intends to manufacture or import into Canada more than 100 kilograms per year of a new chemical, the federal government must be notified at least 90 days before importation or manufacture occurs.

4) New chemicals manufactured or imported within the range of 100 to 1000 kilograms per year would be subject to notification of basic information such as identity, use(s), quantities, and any available information on dangers to human health or the environment.

5) New chemicals expected to be manufactured or imported in quantities greater than 1000 kilograms per year would be subject to notification of sufficient information to allow an assessment of the chemical's potential to pose a hazard to human health or the environment. The OECD concept of a minimum pre-marketing set of data would be applied, with the provision for omission and/or substitution of particular data where there is sufficient justification for doing so. If there are reasonable grounds to suspect that a danger may be posed to human health or the environment, additional information (which may necessitate testing) might be required. A non-confidential report would be required and might be made available to the public.

6) New chemicals that are regulated under other federal legislation would be excluded from the proposed scheme. Notification would not be required for new pesticides, food additives, drugs, cosmetics or nuclear materials unless other (non-regulated) uses of such compounds are proposed. The following chemicals would be totally exempted from notification procedures: impurities, byproducts, non-isolated intermediates and coincidentally produced chemicals. Exemptions would be considered for site-limited chemicals, research and development chemicals, test marketing chemicals and some polymers.

7) A subsequent notification would be required based on significant changes in quantities produced or imported, new information on health or environmental hazards, or significant changes in use(s) or process(es) from the original report.

8) The federal government would be given the authority to require that test data to permit the assessment of hazard to health and the environment be generated for a new chemical.

9) The federal government would have the authority to prevent the manufacture or importation of a new chemical, to restrict uses that might lead to excessive exposure to humans and the environment, and to issue special orders regarding safe use and handling or disposal.

10) Information on new chemicals that is trade secret or confidential business information would be protected from unauthorized disclosure.

3 UPGRADING THE ENVIRONMENTAL CONTAMINANTS ACT

In administering the ECA since 1976, a number of inconsistencies within the text of the Act have been noted. Additionally, a number of changes are needed to permit the Act to be used more effectively to achieve the objectives initially envisaged by Parliament. Some of these changes, relating to specific sections of the ECA, are discussed below.

Section 3: Information. At present, the Minister of the Environment may compel importers, manufacturers and processors to provide quantity data on substances to ascertain if they are entering or likely to enter the environment in quantities that may constitute a danger to health or the environment. It is proposed to extend this authority to include users of substances (including governments) and to compel disclosure of impurities in a substance or product, quantity data on the use pattern of a substance, and the amounts used in products and articles containing a substance. A separate amendment is proposed to make general provision for the right of entry to premises for the purposes of carrying out an inspection, examining records and taking samples.

Section 4: Disclosure. Currently, the Minister of the Environment may compel any person engaged in a commercial, manufacturing or processing activity to disclose specified information or carry out tests if the Ministers of the Environment and of National Health and Welfare "have reason to believe" that a substance is entering or will enter the environment in a quantity or concentration under conditions that they "have reason to believe" constitute a significant danger to health or the environment. Frequently the information needed to form the conclusion that a danger exists is the information which would be obtained from a disclosure requirement; this is a "Catch 22" situation since there is not sufficient information available to assess the level of concern. It is proposed to modify the language of the Act to allow the Ministers to take action when they "suspect on reasonable grounds" that a danger exists. This change would reduce considerably the amount of evidence that need be available to permit the Ministers to take action. An additional amendment would widen the categories of information for which disclosure could be required to include information on all aspects of the life cycle of a substance, including processes involving that substance.

Section 5: Consultation. The ECA requires that when the Ministers of the Environment and of National Health and Welfare are "satisfied" that a substance presents a danger to health or environment, they must, before undertaking regulatory action, offer to consult the provinces and other federal government departments within fifteen days of being "so satisfied". It is proposed to delete the reference to the period of fifteen days because this time period has proved to be too short.

Section 6: Board of Review. The current provisions of the ECA require the Ministers to establish a Board of Review upon receipt of any notice of objection to a proposed regulatory action. It is proposed to amend the Act to provide the Ministers with the authority to evaluate notices of objection to ensure that only a valid objection (i.e., not a frivolous one) would require the establishment of a Board of Review. Additionally, if the objection were considered valid and could be accommodated by re-drafting the proposed regulation, then there would not exist a requirement for a Board of Review to be convened.

Section 7: Schedule. For a substance to be regulated under the ECA, it must first be placed on the Schedule to the Act and then regulations are developed. It is proposed that not only the powers to add and delete substances from the schedule but also to make, change or rescind regulations be clearly and consistently described in this and other sections of the Act. All of these actions would be subject to appeal to a Board of Review.

Section 8: Offences. The ECA currently prohibits willful release of a scheduled substance (or class of substances) under prescribed conditions or above a specified quantity or concentration. Amendments are proposed to clarify the releases to which Section 8 applies, to prohibit release through abandonment, to permit differentiation of the severity of an offence and consequent penalty, to provide for the setting of discharge limits and to permit regulation of release on an industry sector basis. Amendments are also sought to increase the time period during which legal proceedings may be instituted from one year to two years following an event and to provide authority for the Minister to issue an emergency control order to respond to a hazardous situation (for example, to restrict a particular use for a specified period of time pending the development of regulations).

Section 10: Inspection. An inspector, under the ECA, has broad powers to enter premises where "he reasonably believes there is any substance or product by means of or in relation to which any provision of this Act has been contravened" and may examine records and take samples where "he has reason to believe" it is necessary to do so for any purpose relating to the enforcement of the Act. It is proposed that the references to "reasonably believes" be replaced with "suspects on reasonable grounds" for reasons similar to those cited in the proposal to amend Section 4 where the Ministers currently must "have reason to believe" before taking action.

Section 17: Other Offences. It is proposed to extend the period during which legal proceedings may be instituted from six months (as provided by the Criminal Code of Canada) to two years following an event and to make a separate offence for each day during which an offence is committed or continued.

Section 18: Regulations. It is proposed that the authority be provided to require that records be kept on quantities, uses, contaminant levels and other aspects of non-scheduled chemicals in cases where the Ministers "suspect on reasonable ground" that a substance may be harmful. Another modification would allow regulations to set maximum quantities or concentration levels for different uses of a chemical.

Confidential Information. It is proposed to add provisions to the ECA allowing the sharing of confidential business information collected under the Act with other departments and agencies as well as with provincial and foreign governments where appropriate safeguards exist to prevent unauthorized use or release of such information.

4 NOTIFICATION OF EXPORTS OF DANGEROUS CHEMICALS

Concern has been expressed internationally that a clearly defined and comprehensive system of information exchange among countries is required to deal with ever increasing trade in substances that present a danger to human health or the environment. Specifically, the need for exporting countries to notify importing countries of the impending shipment of substances which are banned or severely restricted in the exporting country has been recognized. The purpose of such an information exchange is to enable importing countries to make timely and informed regulatory decisions on a particular chemical.

The OECD took the lead in this area in 1981 by establishing an expert group to review "Information Exchange Related to Export of Hazardous Chemicals". The report of this group eventually resulted in the passage of an OECD Council Recommendation in 1984 which invites member countries to implement a system of information exchange taking into account a set of Guiding Principles developed by the OECD Chemicals Group. These Guiding Principles call for the exchange of certain minimum information for first-time exports of banned or severely restricted chemicals with each importing country.

In addition to the OECD initiative, the United Nations Environment Programme (UNEP) has undertaken a similar program to provide importing countries with information concerning chemicals that are banned or severely restricted in the exporting country.

As both an importer and exporter of chemicals, Canada has a strong interest in export notification and information exchange. To respond to the various international initiatives concerning information exchange, and in particular the above-mentioned OECD Council Recommendation, it is proposed that sufficient obligation and authority should exist within Canadian legislation to allow Canada to implement effective information exchange procedures. In general, these procedures should be sufficiently comprehensive to encompass all substances banned or severely restricted in Canada to protect human health or the environment. Products that should be subject to the provisions should include, but not necessarily be limited to, industrial chemicals, pesticides and pharmaceuticals.

So as not to preclude the responsibilities of other federal departments with mandates to protect human health or the environment, and to ensure that information exchange provisions can be applied to any substance which is determined to be banned or

severely restricted to protect human health or the environment, it is proposed to exercise the residual powers of the Act in this regard. Simply put, this approach will allow the Minister of the Environment and the Minister of National Health and Welfare to determine substances for which export notification should be required, but will require that the Ministers consult with other appropriate federal departments to determine if the latter have exercised or will exercise their prerogative to exchange information on these substances before such exchange is initiated under the provisions of the ECA. This approach would be consistent with the design of the current control provisions of the Act, where the residual powers concept has been found to ensure control of dangerous substances under the most appropriate legislative mandate.

It is further proposed to delineate the scope for information exchange provisions in a broad sense in the Act, by embodying only the basic principles required for information exchange, and by providing for establishment of procedures and notification information requirements through regulations. The main reason for this approach is to allow flexibility to modify the information exchange procedures as both domestic and international experience is gained. This approach will also allow the federal government to obtain input on the system through established consultation and review mechanisms.

Amendments relating specifically to export notifications will address the responsibilities of exporters of banned and severely restricted substances. However, to maintain flexibility to modify the information exchange procedures from time to time, it is proposed that the details of these responsibilities should be set out in regulations, rather than in the ECA itself. Also to be addressed in the Act will be the manner in which consultation is to be achieved when making regulations and when identifying substances for which export notification will be required.

Since Canada imports significant numbers of chemicals it is inevitable that notifications will be received from other exporting countries for review. It is felt that the current provisions of the ECA adequately cover the foreseen requirements for review of the "alert" information and for acting on additional information that may be requested from an exporting country.

Protection must be afforded within the ECA for confidential information and proprietary rights when claimed by exporting countries or by Canadian exporting companies submitting information to the Minister in conjunction with the information exchange program. The issue of protecting confidential business information received in the course of administering the ECA will be dealt with comprehensively during the course

of this initiative to amend the Act. Specific to international exchange of information and to banned and severely restricted chemicals, the Act must ensure:

a) protection within Canada of confidential business information and proprietary rights when claimed by exporting countries; and

b) protection within importing countries of confidential proprietary information transmitted to importing countries, when claimed by the Minister.

5 FURTHER INFORMATION

These proposed amendments were developed by three separate working groups comprising representatives of several federal government departments. Each working group has prepared a detailed report that may be obtained by contacting the Director, Commercial Chemicals Branch, Environmental Protection Service, Environment Canada, Ottawa, Ontario K1A 1C8.

DOCUMENT DE TRAVAIL

PROJET DE MODIFICATION DE LA LOI SUR LES CONTAMINANTS DE L'ENVIRONNEMENT

Service de la protection de l'environnement
Environnement Canada

Ce document a été préparé afin de souligner les propositions de modification de la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, pour servir de base à des consultations, et de soliciter des réactions aux propositions. Cette distribution ne constitue pas une publication. Si ce document est répertorié, il doit être cité comme non-publié et provenant de la direction identifier plus bas.

Tout commentaire sur le contenu du présent ouvrage devra être adressé au:

Directeur
Direction des produits chimiques commerciaux
Service de la protection de l'environnement
Environnement Canada
Ottawa (Ontario), K1A 1C8

CC-10
Février 1985

TABLE DES MATIÈRES

		Page
1	INTRODUCTION	1
2	ÉVALUATION ET CONTRÔLE DES NOUVEAUX PRODUITS CHIMIQUES	3
3	AMÉLIORATION DE LA LOI SUR LES CONTAMINANTS DE L'ENVIRONNEMENT	8
4	AVIS D'EXPORTATION DE PRODUITS CHIMIQUES DANGEREUX	11
5	AUTRES RENSEIGNEMENTS	14

1 INTRODUCTION

La *Loi sur les contaminants de l'environnement* autorise Environnement Canada et Santé et Bien-être social Canada à recueillir des données et à faire des enquêtes sur diverses propriétés d'une substance, ou catégorie de substances, afin de déterminer si elle peut pénétrer dans l'environnement et constituer une menace pour la santé ou l'environnement. S'il s'avère qu'une substance représente effectivement un danger important pour la santé ou l'environnement, on peut recourir à la loi pour contrôler le rejet, l'importation, la fabrication et le traitement de cette substance ainsi que sa teneur dans des produits.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi, en 1976, on a acquis une grande expérience dans l'application de ses dispositions et fait face à un certain nombre de problèmes. C'est pour quoi, on a étudié cette loi et ses dispositions, étude qui a débouché sur la préparation d'une proposition concernant un certain nombre d'améliorations à apporter. Les changements ont été groupés en trois grandes catégories décrites brièvement ci-dessous.

a) *Évaluation et contrôle des nouveaux produits chimiques.* - On a élaboré une proposition visant à améliorer les dispositions actuelles de la loi concernant la communication de renseignements sur les nouveaux produits chimiques (paragraphe 4(6)), qui avaient montré, avec les années, un certain nombre de lacunes, et à faire concorder le programme d'évaluation des nouveaux produits chimiques du Canada à ceux des autres pays.

b) *Amélioration de la loi.* - Un examen approfondi du texte de la loi a révélé un certain nombre d'incohérences ainsi que plusieurs cas où un libellé différent permettrait de mieux protéger l'environnement et la santé.

c) *Avis d'exportation de produits chimiques dangereux.* - L'Organisation de coopération et de développement économiques (O.C.D.E.) ainsi que le Programme des Nations unies pour l'environnement (P.N.U.E.) comptent parmi les organismes qui exercent des pressions pour que les pays exportant un produit chimique qui fait l'objet d'une interdiction ou d'une réglementation rigoureuse chez eux en informent les pays importateurs. Il est proposé de modifier la *Loi sur les contaminants de l'environnement* afin de donner aux instances gouvernementales le droit d'exiger ce type d'avis.

Le présent document explique les principales modifications proposées dans chacun des trois domaines, pour servir de base à des consultations qui permettront de recueillir des observations au sujet des propositions. Au cours du processus de consulta-

tion, il faudra tenir compte de la nécessité de protéger l'environnement et la santé et des conséquences qu'auront les modifications sur l'industrie canadienne, particulièrement en ce qui a trait à sa compétitivité sur les marchés internationaux. Le processus de consultation devrait impliquer les autres ministères du gouvernement fédéral, les gouvernements provinciaux, les associations industrielles, les groupes d'intérêt public et le grand public.

2 ÉVALUATION ET CONTRÔLE DES NOUVEAUX PRODUITS CHIMIQUES

Une des principales lacunes de la *Loi sur les contaminants de l'environnement* est qu'elle n'exige pas la communication de tous les renseignements nécessaires pour l'identification et l'évaluation des produits chimiques nouvellement introduits au Canada, avant qu'ils ne soient distribués dans le commerce et, par conséquent, dispersés dans l'environnement.

Au moment de l'entrée en vigueur de la loi, en 1976, la communication de renseignements sur les nouveaux produits chimiques commerciaux et l'évaluation systématique de leurs dangers n'étaient, en général, effectuées nulle part dans le monde, même si des processus rigoureux existaient effectivement pour l'homologation et l'approbation de certaines catégories de nouveaux produits chimiques, tels les pesticides, les médicaments et les additifs alimentaires. Depuis lors, de nombreux pays (par exemple, les États-Unis, le Japon, les pays de la Communauté économique européenne) ont adopté des lois pour réglementer les substances ou produits chimiques qui sont distribués sur les marchés pour la première fois.

Compte tenu de cette situation, l'O.C.D.E. a entrepris un programme spécial visant à rapprocher les dispositions de ses États membres concernant cette question et a publié des décisions, des recommandations et des principes directeurs sur divers points comme le besoin d'information (par exemple, l'information minimale requise sur un produit avant sa commercialisation), les essais, l'échange de données confidentielles, les bonnes pratiques de laboratoire et l'acceptation réciproque des données. Le Canada a donné son appui au programme de l'O.C.D.E. et compte appliquer ces mesures.

Les dispositions de la *Loi sur les contaminants de l'environnement* concernant les "nouveaux produits chimiques" se trouvent au paragraphe 4(6), modifié par la quatrième Loi corrective (juin 1984), et s'énoncent ainsi:

> "La personne qui, pour la première fois, fabrique ou importe, au cours d'une année civile, plus de cinq cents kilogrammes d'un composé chimique doit, dans les trois mois suivant la date de fabrication ou d'importation de ladite quantité, communiquer au Ministre
>
> *a)* la date de fabrication ou d'importation;
>
> *b)* le nom du composé;
>
> *c)* la quantité fabriquée ou importée pendant l'année; et
>
> *d)* tout renseignement qu'il possède concernant le danger que constitue le composé pour la santé ou l'environnement."

L'objet de cette disposition de la loi est d'informer le gouvernement des produits chimiques qui sont mis sur le marché canadien pour la première fois et de permettre l'évaluation des répercussions possibles de ces derniers sur la santé ou l'environnement. Il y a, cependant, un certain nombre de lacunes qui contrecarrent cette intention initiale. En voici les principales:

a) Il n'y a aucun moyen de déterminer si un produit chimique signalé suivant le paragraphe 4(6) est vraiment fabriqué ou importé pour la première fois au Canada puisqu'il n'existe pas de liste complète des produits chimiques utilisés au Canada. Il en résulte une communication inutile de renseignements sur de nombreux produits chimiques qui ne sont pas, en fait, nouveaux au pays, et une charge de travail inutile pour le gouvernement et l'industrie qui ne contribue aucunement à protéger la santé et l'environnement contre les nouveaux produits chimiques dangereux.

b) Les dispositions du paragraphe 4(6) ne permettent pas au gouvernement fédéral d'obtenir les informations nécessaires pour évaluer les effets possibles des nouveaux produits chimiques sur la santé et l'environnement. La loi exige la communication du nom, de la quantité et de "tout renseignement (qu'une personne) possède concernant le danger que constitue le composé pour la santé ou l'environnement". Comme la plupart des produits chimiques pour lesquels il faut communiquer des renseignements sont importés, les sociétés canadiennes n'ont pas toujours accès aux données fondamentales, particulièrement aux données confidentielles sur l'identité du produit chimique ou les risques qu'il représente pour la santé et l'environnement. Le gouvernement fédéral ne peut pas, à l'heure actuelle, obliger une société à lui fournir des informations qu'elle ne possède pas et, dans de nombreux cas, ne peut même pas entreprendre une évaluation préliminaire des dangers sans ces informations. De plus, la simple absence d'information n'est pas une raison suffisante au sens de la loi pour que le ministre de l'Environnement s'inquiète des effets possibles d'un produit chimique sur l'environnement; dans ces cas, l'industrie ne peut être obligée à effectuer des essais pour fournir les informations nécessaires à l'évaluation.

c) Il n'existe aucune disposition pour contrôler les nouveaux produits chimiques en l'absence d'informations suffisantes démontrant un danger pour l'environnement ou la santé. Il faut, à l'heure actuelle, suivre le long processus d'ajout à l'annexe et d'établissement de règlements, après l'évaluation d'un produit chimique et une prise de décision. Cela signifie qu'un nouveau produit chimique peut être utilisé pendant de nombreuses années avant que l'on adopte une mesure réglementaire, même si les

informations disponibles sont suffisantes pour que l'on prenne les décisions nécessaires et que l'on établisse des règlements.

d) La loi actuelle n'exige pas la communication de renseignements avant la fabrication ni avant la commercialisation. Les renseignements communiqués à l'heure actuelle arrivent après la mise en marché de produits chimiques au Canada; lorsque l'on constate qu'un produit chimique peut présenter un danger, il est déjà sur le marché.

e) La loi ne comportant aucune exemption au paragraphe 4(6), les produits chimiques dont l'usage est réglementé en application d'une autre loi, par d'autres organismes, doivent aussi faire l'objet d'une communication de renseignements suivant le paragraphe 4(6). Cela entraîne une duplication des renseignements et un gaspillage de ressources tant pour le gouvernement que pour l'industrie.

Ces lacunes et d'autres de moindre importance ont empêché le paragraphe 4(6) de réaliser les objectifs envisagés par le Parlement. De plus, la loi n'habilite pas le Canada à prendre des mesures allant dans le sens des décisions et des recommandations de l'O.C.D.E., ni à participer aux efforts internationaux visant à soumettre les nouveaux produits chimiques à un examen approfondi avant leur lancement sur les marchés internationaux. La loi impose aussi un fardeau injuste aux compagnies qui importent ou fabriquent pour la première fois un produit chimique déjà utilisé par d'autres compagnies. Ces compagnies peuvent être enjointes de fournir des informations sur les effets du produit sur la santé et l'environnement, tandis que leurs concurrents n'auront pas à le faire.

Il est donc proposé de modifier la *Loi sur les contaminants de l'environnement* de manière que le gouvernement du Canada puisse identifier les produits chimiques nouveaux au Canada, exiger la recherche et la présentation d'informations permettant d'évaluer leurs effets possibles sur la santé et l'environnement, et prévoir des contrôles ou des restrictions pour l'utilisation des nouveaux produits chimiques dangereux avant leur introduction sur le marché canadien. En plus de l'analyse des lacunes et des problèmes découlant de l'administration du paragraphe 4(6), une étude attentive des lois des autres pays concernant les nouveaux produits chimiques a été effectuée. Les modifications proposées signifieraient un changement profond de la loi; elles incluraient les éléments suivants:

a) La loi utilise le terme "composé chimique" au paragraphe 4(6) sans le définir; un produit chimique devant faire l'objet d'une communication de renseignements n'est pas toujours désigné sous un nom unique. Il est proposé d'utiliser le terme "produit

chimique" et de le définir comme suit: "toute substance organique ou inorganique d'une composition moléculaire bien définie y compris 1° toute combinaison se produisant à la suite d'une réaction chimique ou se retrouvant dans la nature, et 2° tout élément ou tout radical non combiné".

b) La loi serait modifiée de manière à autoriser l'établissement d'une liste des produits chimiques "existants" qui sont ou étaient en utilisation au Canada à une date donnée. Un nouveau produit chimique serait défini comme un produit chimique qui ne figure pas sur la liste. Celle-ci serait modifiée à l'occasion par l'ajout du nom de nouveaux produits chimiques, deux ans après leur introduction sur le marché canadien.

c) Une disposition exigerait qu'une personne désirant fabriquer ou importer au Canada plus de cent kilogrammes par année d'un nouveau produit chimique en informe le gouvernement canadien au moins 90 jours avant la fabrication ou l'importation du produit.

d) Si la fabrication ou l'importation d'un nouveau produit chimique atteint cent kilogrammes à mille kilogrammes par année, il faudrait communiquer des renseignements de base comme le nom du produit, l'utilisation, les quantités, et tout renseignement disponible sur les dangers pour la santé ou l'environnement.

e) Il faudrait communiquer suffisamment d'informations sur tout nouveau produit chimique fabriqué ou importé en quantité supérieure à mille kilogrammes par année, pour permettre une évaluation des dangers qu'il présente pour la santé ou l'environnement. Le concept de l'O.C.D.E. d'un ensemble minimal de données préalables à la commercialisation serait appliqué; la loi comporterait des dispositions prévoyant l'omission ou la substitution de certaines données dans les cas où il serait pleinement justifié de le faire. S'il y a des doutes raisonnables de croire que la santé ou l'environnement peuvent être menacés, il faudrait peut-être alors exiger des informations supplémentaires (pouvant exiger de nouveaux essais). Un rapport non confidentiel serait exigé et pourrait même être communiqué au public.

f) Les nouveaux produits chimiques régis par d'autres lois du gouvernement fédéral seraient exclus du processus envisagé. Ainsi, on n'exigerait pas de renseignements sur les pesticides, les additifs alimentaires, les médicaments, les cosmétiques ou les matières nucléaires, à moins que d'autres utilisations (non réglementées) de tels composés ne soient proposées. Les produits chimiques suivants seraient complètement exemptés de la procédure de communication de renseignements: impuretés, sous-produits, produits intermédiaires non isolés et produits secondaires. Les pro-

duits chimiques dont l'usage est restreint à un endroit, ceux qui sont utilisés dans la recherche et le développement, ceux qui font l'objet d'un marché-test et certains polymères feraient l'objet d'une exemption.

g) D'autres renseignements pourraient être exigés si les quantités produites ou importées varient considérablement, si de nouvelles informations sur les dangers pour la santé ou l'environnement sont disponibles, ou si l'usage ou le procédé indiqué dans le premier rapport ont changé substantiellement.

h) Le gouvernement fédéral aurait le pouvoir d'exiger que tout nouveau produit chimique subisse des analyses pour qu'il soit possible de déterminer le danger que ce dernier présente pour la santé et l'environnement.

i) Le gouvernement fédéral aurait le pouvoir d'interdire la fabrication ou l'importation d'un nouveau produit chimique, de régir les utilisations qui pourraient représenter une menace excessive pour la santé et l'environnement, et d'émettre des décrets spéciaux concernant les mesures de sécurité à prendre dans l'utilisation, la manutention ou l'élimination du produit.

j) Les informations sur les nouveaux produits chimiques qui sont des secrets industriels ou des renseignements commerciaux confidentiels ne pourraient être communiqués sans autorisation.

3 AMÉLIORATION DE LA LOI SUR LES CONTAMINANTS DE L'ENVIRONNEMENT

Un certain nombre de lacunes dans le texte de la loi ont été constatées depuis 1976. De plus, il y a lieu d'apporter un certain nombre de modifications pour que la loi contribue plus efficacement à la réalisation des objectifs que visait le Parlement. Certaines de ces modifications, portant sur des articles de la loi, sont discutées ci-après.

Article 3: Renseignements. - À l'heure actuelle, le ministre de l'Environnement peut obliger les personnes qui importent, fabriquent et traitent des produits chimiques à fournir des données quantitatives sur ces substances afin de savoir si celles-ci pénètrent dans l'environnement, ou sont susceptibles de le faire, en quantité éventuellement dangereuse pour celui-ci ou la santé. Il est proposé d'étendre cette exigence aux utilisateurs des substances (gouvernements inclus) et d'obliger toutes les personnes visées à indiquer les impuretés d'une substance ou d'un produit, à fournir des données quantitatives sur l'utilisation d'une substance ainsi que les quantités utilisées dans les produits et les articles contenant cette substance. Il est proposé une autre modification accordant le droit d'entrer sur les lieux pour l'inspection, l'examen de documents et le prélèvement d'échantillons.

Article 4: Communication de renseignements. - Actuellement, le ministre de l'Environnement peut obliger toute personne pratiquant des opérations commerciales, de fabrication ou de traitement à dévoiler des renseignements ou à effectuer des essais si lui et le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social "ont des motifs de croire" qu'une substance pénètre ou pénétrera dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions qui mettent ou mettront sensiblement en danger la santé ou l'environnement. Souvent, les informations permettant de conclure qu'un danger existe sont des informations qui seraient obtenues en application d'une disposition relative à la communication de renseignements; c'est une situation absurde, puisqu'il n'existe pas suffisamment d'informations pour évaluer le degré de danger. Il est proposé de modifier le texte de la loi, de sorte que les ministres puissent prendre des mesures lorsqu'ils "ont des motifs raisonnables de soupçonner" qu'un danger existe. Cette modification réduirait considérablement la quantité de preuves qui doivent être présentées avant que les ministres puissent agir. Une autre modification élargirait les catégories d'informations pouvant être demandées de manière à obtenir des informations sur tous les aspects du cycle de vie d'une substance, y compris les procédés où se retrouve cette substance.

Article 5: Consultation. - La *Loi sur les contaminants de l'environnement* prévoit que lorsque le ministre de l'Environnement et celui de la Santé nationale et du Bien-être social sont "convaincus" qu'une substance présente un danger pour l'environnement ou la santé, ils doivent, avant de prendre des mesures réglementaires, offrir de consulter les provinces et d'autres ministères du gouvernement fédéral dans les quinze jours après "en avoir été convaincus". Il est proposé de supprimer cette mention de la période de quinze jours parce que ce délai s'est avéré trop court.

Article 6: Commission d'étude. - Les dispositions actuelles de la loi exigent que les ministres établissent une commission d'étude sur réception d'un avis d'opposition à un projet de réglementation. Il est proposé de modifier la loi afin d'accorder aux ministres le pouvoir d'évaluer les avis d'opposition pour s'assurer qu'une commission d'étude n'est établie que pour l'examen d'une opposition valide (c'est-à-dire non futile). En outre, si l'opposition est jugée valide et que l'on puisse en tenir compte en reformulant le règlement proposé, alors il n'y aurait pas lieu de convoquer une commission d'étude.

Article 7: Annexe. - Pour qu'une substance fasse l'objet d'une réglementation en application de la loi, elle doit d'abord être inscrite à l'annexe de la loi, puis des règlements doivent être établis. Il est proposé de décrire clairement dans cet article, ainsi que dans les autres articles de la loi, non seulement les pouvoirs d'ajouter des substances à l'annexe et d'en retrancher, mais aussi les pouvoirs de faire, de modifier ou d'abroger des règlements. Ces mesures pourraient faire l'objet d'un appel devant une commission d'étude.

Article 8: Infractions. - La loi interdit actuellement de rejeter délibérément une substance figurant à l'annexe (ou quelque substance appartenant à une catégorie de substances qui y figure) dans des conditions déterminées ou en une quantité ou concentration dépassant la limite maximale fixée. Les modifications proposées auraient pour objet de préciser les rejets visés par l'article 8, d'interdire le rejet par abandon, de différencier les infractions selon leur gravité et d'établir les peines en conséquence, de prévoir l'établissement de limites pour les rejets et de réglementer le rejet par secteur industriel. Il faudrait aussi apporter des modifications pour porter la période de temps au cours de laquelle des poursuites peuvent être intentées d'un an à deux ans après la date à laquelle s'est produit le fait pouvant y donner lieu et autoriser le Ministre à émettre un décret d'urgence pour répondre à une situation dangereuse (par exemple, pour interdire une utilisation particulière pendant un certain temps jusqu'à l'établissement de règlements).

Article 10: Inspection. - En application de la loi, un inspecteur est autorisé à entrer dans un lieu "lorsqu'il a des raisons de croire qu'il s'y trouve un produit ou une substance au moyen ou au sujet duquel ou de laquelle il a été contrevenu à une disposition de la loi", et il peut examiner les dossiers et prélever des échantillons "lorsqu'il a des raisons de croire" que cela est nécessaire, à quelque égard, pour l'application de la loi. Il est proposé de remplacer les termes "lorsqu'il a des raisons de croire" par "lorsqu'il a des motifs raisonnables de soupçonner", pour les mêmes raisons indiquées dans la proposition concernant l'article 4 où les ministres doivent, à l'heure actuelle, "avoir des motifs de croire" avant d'agir.

Article 17: Autres infractions. - Il est proposé de porter la période au cours de laquelle des poursuites peuvent être intentées de six mois (comme le prévoit le *Code criminel du Canada*) à deux ans après la date à laquelle s'est produit le fait pouvant y donner lieu et de porter une nouvelle accusation pour toute journée où se commet ou se perpétue une infraction.

Article 18: Règlements. - Il est proposé d'inclure le pouvoir d'exiger la tenue de dossiers sur les quantités, les utilisations, les taux de contaminants et d'autres aspects des produits chimiques ne figurant pas à l'annexe, lorsque les ministres "ont des motifs raisonnables de soupçonner" qu'une substance peut être dangereuse. Une autre modification consisterait à autoriser l'établissement de règlements concernant la quantité ou la concentration maximales pour différents usages d'un produit chimique.

Informations confidentielles. - Il est proposé d'ajouter des dispositions permettant la communication d'informations commerciales confidentielles recueillies en application de la loi à d'autres ministères et organismes ainsi qu'aux gouvernements des provinces et aux gouvernements étrangers, s'ils appliquent des mesures de protection adéquates empêchant la divulgation ou l'utilisation de telles informations sans autorisation.

4 AVIS D'EXPORTATION DE PRODUITS CHIMIQUES DANGEREUX

On a réclamé, à l'échelle internationale, l'institution d'un système clairement défini et complet d'échange d'informations entre pays, face à l'ampleur grandissante du commerce de substances présentant un danger pour la santé ou l'environnement. Plus particulièrement, on a reconnu qu'il était nécessaire que les pays exportant une substance faisant l'objet d'une interdiction ou d'une réglementation rigoureuse chez eux en informent les pays importateurs. Cet échange d'informations vise à permettre aux pays importateurs de prendre des mesures de réglementation judicieuses en temps opportun pour un produit chimique donné.

L'O.C.D.E. a joué un rôle prépondérant dans ce domaine, en 1981, en réunissant un groupe d'experts pour étudier l'échange d'informations relatives à l'exportation de produits chimiques dangereux. Le rapport de ce groupe a entraîné l'adoption d'une recommandation par le Conseil de l'O.C.D.E., en 1984, invitant les pays membres à mettre en oeuvre un système d'échange d'informations suivant un ensemble de principes directeurs établis par le Groupe des produits chimiques de l'O.C.D.E. Les principes directeurs prévoient l'échange de certaines informations minimales avec chaque pays importateur sur tous les produits chimiques faisant l'objet d'une interdiction ou d'une réglementation rigoureuse et qui sont exportés pour la première fois.

En plus de cette mesure de l'O.C.D.E., le Programme des Nations unies pour l'environnement (P.N.U.E.) a mis en oeuvre un programme semblable visant à communiquer au pays importateur des informations sur les produits chimiques qui sont interdits ou réglementés rigoureusement dans le pays exportateur.

À titre d'importateur et d'exportateur de produits chimiques, le Canada s'intéresse vivement à la communication d'un avis d'exportation et à l'échange d'informations. En raison des diverses mesures internationales concernant l'échange d'informations et, plus particulièrement, de la recommandation du Conseil de l'O.C.D.E., il est proposé d'inclure, dans la loi canadienne, suffisamment de pouvoirs et d'exigences pour que le Canada puisse mettre en oeuvre des procédures efficaces d'échange d'informations. Ces procédures, dans l'ensemble, devraient être suffisamment globales pour inclure toutes les substances interdites ou réglementées rigoureusement au Canada, afin de protéger la santé ou l'environnement. Les produits qui devraient être assujettis à ces dispositions devraient inclure, sans s'y limiter nécessairement, les produits chimiques industriels, les pesticides et les produits pharmaceutiques.

Afin de ne pas empiéter sur les responsabilités d'autres ministères du gouvernement fédéral chargés de protéger la santé ou l'environnement, et pour faire en sorte que les dispositions concernant l'échange d'informations s'appliquent à toute substance interdite ou réglementée rigoureusement en vue de protéger la santé ou l'environnement, il est proposé d'exercer les pouvoirs non attribués de la loi à cet égard. En d'autres termes, cette approche permettrait au ministre de l'Environnement et à celui de la Santé nationale et du Bien-être social de déterminer les substances pour lesquelles un avis d'exportation est exigé, mais elle imposerait aux ministres de consulter les ministères fédéraux pertinents afin de savoir si ces derniers ont exercé ou désirent exercer leur prérogative d'échanger de l'information sur ces substances avant qu'un tel échange ne soit fait en application de la loi. Cette approche respecterait la conception des dispositions actuelles de contrôle que contient la loi, où l'on se sert des pouvoirs non attribués pour réglementer les substances dangereuses en vertu du mandat législatif le plus approprié.

Il est aussi proposé de délimiter la portée des dispositions concernant l'échange d'informations de façon générale dans la loi, par l'intégration des seuls principes de base nécessaires à l'échange d'informations et l'établissement, par règlement, de procédures et d'exigences relatives à l'information. La principale raison pour procéder ainsi est de laisser une marge de manoeuvre suffisante afin de modifier les procédures d'échange d'informations selon l'expérience du processus que l'on aura acquise au pays et à l'étranger. Cette approche permettra aussi au gouvernement fédéral d'obtenir des commentaires sur le système par les mécanismes établis de consultation et d'examen.

Les modifications concernant particulièrement les avis d'exportation porteraient sur les responsabilités des exportateurs de substances interdites et réglementées rigoureusement. Toutefois, afin de laisser une marge de manoeuvre pour la modification des procédures d'échange d'informations à l'occasion, il est proposé de préciser ces responsabilités dans les règlements plutôt que dans la loi elle-même. À cet égard, la loi devrait aussi indiquer la manière dont les consultations seront effectuées lorsqu'il faudra faire des règlements et déterminer les substances devant faire l'objet d'un avis d'exportation.

Comme le Canada importe un nombre considérable de produits chimiques, il est inévitable que les autres pays exportateurs lui fassent parvenir des avis pour examen. Les dispositions actuelles de la loi semblent couvrir adéquatement les besoins prévus en ce qui concerne l'examen des informations contenues dans les avis d'exportation et la prise de mesures à la suite d'informations supplémentaires pouvant être demandées à un pays exportateur.

La loi devrait comporter des dispositions prévoyant la protection des informations confidentielles et des droits de propriété lorsque le réclament les pays exportateurs ou les sociétés exportatrices canadiennes qui présentent des informations au Ministre parallèlement au programme d'échange d'informations. La question de la protection des informations commerciales confidentielles sera traitée en profondeur au cours des travaux de modification de la loi. Au sujet de l'échange international d'informations sur les produits chimiques interdits ou faisant l'objet d'une réglementation rigoureuse, la loi devrait assurer:

a) la protection, au Canada, des informations commerciales confidentielles et des droits de propriété lorsque le réclament les pays exportateurs;

b) et la protection, dans les pays importateurs, des informations confidentielles transmises lorsque le demande le Ministre.

5 AUTRES RENSEIGNEMENTS

Les présentes modifications ont été préparées par trois groupes d'étude, composés de représentants de plusieurs ministères du gouvernement fédéral. Chaque groupe d'étude a préparé un rapport que l'on peut obtenir en s'adressant au Directeur, Direction des produits chimiques commerciaux, Service de la protection de l'environnement, Environnement Canada, Ottawa (Ontario), K1A 1C8.